

University of Groningen

## Op het randje van het rechtssysteem

Schilder, A.E.

*Published in:*  
 Sociaal Bestek

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2009

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Schilder, A. E. (2009). Op het randje van het rechtssysteem: Achter de voordeur, over de schreef? *Sociaal Bestek*, 6-9.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Op het randje van het rechtstelsysteem Achter de voordeur, over de schreef?

Jon Schilder<sup>1</sup>

**Op grote schaal komen vertegenwoordigers van de lokale overheden, zorg- en welzijninstellingen en woningbouwcorporaties aan huis om bewoners te ondersteunen bij de aanpak van hun problemen. Dit gebeurt lang niet altijd vrijblijvend.**

In de strijd tegen overlast en verloedering nemen gezinsmanagers steeds vaker de complete regie over van het gezinsleven om daarmee de oorzaak van wijkproblemen aan te pakken. In uiterste gevallen dreigt ook uithuisplaatsing. Deze aanpak is niet zonder bedenkingen. Dat de overheid voortvarend moet optreden tegen overlast en onveiligheid staat wel vast, maar dit dient wel te gebeuren binnen duidelijke voorwaarden. Inbreuk op fundamentele rechten, zoals het recht op privacy en het huisrecht, vinden nu - ten onrechte - plaats zonder wettelijke grondslag. Het wordt daarom hoog tijd voor een bezinning over deze praktijk en de vraag of ons rechtssysteem niet moet worden aangepast.

'Wie niet meedoet, krijgt dag in dag uit met ons te maken'. Deze dreigende woorden kwamen uit de mond van PvdA-burgemeester Wim Cornelis, tijdens de presentatie op 14 oktober 2008 van het plan van aanpak, gericht op verbetering van de leefbaarheid in Oosterwei. Aanleiding was het opheffen van een drietal haltes bij een Goudse flatwijk in opdracht van Connexxion na herhaaldelijke geweldsdelicten.

Volgens het plan zouden de meest problematische gezinnen met ontspoorde kinderen onder het bewind worden geplaatst van een gezinsmanager. Deze zou bij onvoldoende medewerking van de ouders kunnen dreigen met een reeks

van maatregelen. Genoemd werden in dit verband ondermeer stopzetting van hun uitkering, uithuisplaatsing van de kinderen en ontzetting uit de ouderlijke macht of gedwongen verhuizing naar een 'aso-woning' of containerwoning aan de rand van de stad.<sup>2</sup>

De offensieve aanpak door middel van de inzet van gezinsmanagers, kreeg de nodige media-aandacht en lokte zoals verwacht uiteenlopende reacties uit.<sup>3</sup> Toch was er geen sprake van een novum: al in 2006 verspreidde de gemeente Rotterdam folders over het project Vroegtijdige Interventie Gezinnen, waarin eveneens melding werd gemaakt van de gezinscoach die orde op zaken moet stellen in multi-probleemgezinnen. Ook hier was geen sprake van een vrijblijvende aanpak: gezinnen die niet meewerken, lopen het risico te worden gestraft met intrekking van de uitkering.<sup>4</sup>

Deze voorbeelden vormen onderdeel van de zogenaamde 'achter de voordeurprojecten' in ons land.<sup>5</sup> De achterliggende motieven daarbij verschillen. Het verlenen van hulp en bijstand aan ontspoorde gezinnen is een belangrijk doel op zich, maar in probleembuurten zoals het genoemde Oosterwei lijkt de drijfveer meer gelegen in de ordening van het *publieke*

leven, waarbij gezinscoaching een van de instrumenten is om problemen bij hun oorzaak aan te pakken.

Zoals er verschillen zijn in de motieven waarmee de overheid zich met het privé-leven van burgers bemoeit, zo is er ook onderscheid in mate van vrijblijvendheid. Waar in sommige gemeenten zoals Rotterdam en Gouda veel nadruk wordt gelegd op drang en dwang, zijn er andere gemeenten waar een zachtere aanpak wordt voorstaan.<sup>6</sup> Vanuit juridisch perspectief is dit van belang. Wanneer de overheid maatregelen neemt die de vrijheidssfeer van burgers beperken, moeten aan dat optreden hogere eisen worden gesteld dan wanneer burgers op vrijwillige basis meewerken. Dit vloeit voort uit zowel geschreven als ongeschreven regels van staatsrecht, zonder de naleving waarvan de staat niet meer aangeduid kan worden als rechtstaat. Tegen deze achtergrond ga ik in op enkele van de relatief nieuwe ontwikkelde maatregelen welke het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer sterk raken.

**Bemoeien** Veel aandacht in de media kregen de huisbezoeken. De aantallen liegen er ook niet om. Alleen al in Rotterdam wordt gevraagd zo'n 25.000 keer per jaar bij deuren aangebeld door medewerkers van sociale interventieteams<sup>7</sup>, die na binnenkomst zich vervolgens indringend met het huishouden bemoeien. Een van de (bekritiseerde) kenmerken van deze bezoeken, is het hybride karakter: de bezoeken staan zowel in het teken van hulpverlening als controle op de naleving van regels. Voor de bewoners in kwestie is dit lang niet altijd duidelijk. Ze weten niet wat er precies van hen verwacht wordt en ook niet in hoeverre ze tot medewerking zijn verplicht. In de praktijk wordt er door de teams de nodige pressie uitgeoefend om binnen te komen. Wanneer dit niet vanzelfsprekend gebeurt, is er de dreiging dat gebrek aan medewerking kan worden afgestraft met een korting op de bijstandsuitkering of een boete op grond van de GBA-wetgeving (waarvan de controle gefrustreerd zou worden door ambtenaren niet binnen te laten). Mede naar aanleiding van forse kritiek van de van de Ombudsman van Rotterdam zijn de huisbezoeken geprotocolleerd, maar een aantal fundamentele bezwaren is daarmee nog niet weggenomen.<sup>8</sup> Het grootste bezwaar is dat er voor het type huisbezoeken, zoals die in het kader van de 'achter de voordeurprojecten' zijn ontwikkeld, geen deugdelijke wettelijke basis is. Ik heb het hier niet over het type huisbezoek dat zich specifiek richt op de controle van de naleving van een wettelijke regeling, zoals de

Wet werk en bijstand. Een dergelijk controlemiddel is onder zekere voorwaarden toegestaan om na te kunnen gaan of bepaalde aanspraken terecht zijn verleend. Zoals gezegd, is dat niet het eigenlijke doel van de sociale interventieteams. Hun aanpak is veel breder en gericht op allerlei (problematische) facetten van het privé-leven. Voor dergelijke interventies ontbreekt een geëigend wettelijk kader.

Dit bezwaar kan op sommigen overkomen als onnodig formeel-juridisch en getuigen van een gebrek aan oplossingsgericht 'meedenken', iets dat juristen wel vaker wordt verweten door bestuurders die slagvaardig problemen willen oplossen. Om die reden licht ik dit nog wat verder toe.

**Legitimatie** De eis van een (specifieke) wettelijke grondslag voor overheidsoptreden dat een inbreuk maakt op vrijheidsrechten van burgers (zoals het huisrecht en het recht op privacy), veronderstelt allereerst een democratische legitimatie. Bij de totstandkoming van wetten, zowel op lokaal, op provinciaal als op rijksniveau, is immers betrokkenheid van een volksvertegenwoordiging verzekerd. Dat verkleint de kans op bestuurlijke willekeur. Om die reden verlangt onze Grondwet ook uitdrukkelijk een wettelijke basis voor de inperking van grondrechten. Het belang van een op het onderwerp van de huisbezoeken toegesneden wettelijke regeling is verder dat geregeld kan worden wat precies de rechten zijn van de betrokkenen, de doeleinden waarvoor het middel mag worden ingezet, wat er met de resultaten van de bezoeken gebeurt, eventuele klachtmogelijkheden en zonodig de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend. Al eerder heb ik betoogd dat het hoog tijd wordt voor ook een landelijk debat over een dergelijke regeling.<sup>9</sup> Dat de huisbezoeken overigens een nuttige functie (kunnen) vervullen bij de aanpak van de wijkenproblematiek, wordt steeds meer erkend. Uit beperkt onderzoek dat tot nu toe is gehouden, zou ook blijken dat de meeste betrokkenen ook tevreden zijn met de aandacht voor hun problemen, hetgeen mijn pleidooi voor een fatsoenlijke regeling nog niet ondergraaft.<sup>10</sup>

**Gezinscoach** Vergelijkbare bezwaren bestaan er tegen de vormen van gezinsmanagement die min of meer worden opgedrongen buiten de bestaande wettelijke kaders van het personen- en familierecht. Ik neem graag aan dat het aanbrenge van structuur in het gezinsleven bijdraagt aan ordening van het leven achter de voordeur, alsook dat op straat. Maar de medewerking aan gezinscoaches kan en mag niet worden

Foto: ANP



afgedwongen met sanctiemechanismen die voor andere doeleinden zijn ontwikkeld. Zo wordt de (dreiging met) intrekking of korting van een bijstanduitkering gebaseerd op art. 8 Wet werk en bijstand. De gedachte daarachter is dat meewerken aan gezinsondersteuning onderdeel uitmaakt van de sociale activeringsplicht waaraan uitkeringsgerechtigden zijn gehouden. Natuurlijk mogen de nodige inspanningen worden geëist van werklozen om aan de slag te komen, maar in de hier bedoelde situaties wordt een wel heel vergaande verplichting afgeleid, die ingrijpt in de kern van het privé-leven, zonder dat dit volgt uit het wettelijk systeem.<sup>11</sup> Ook een sanctie als de sluiting van de woning op grond van art. 174a Gemeentewet (lees hierover in paragraaf) kan niet bedoeld zijn als stok achter de deur om bemoeienis met het gezinsleven af te dwingen.

### Onleefbaar

Wanneer alle overheidsbemoeienis met probleemgezinnen onvoldoende effect sorteert, kan in uitzonderlijke situaties een meer draconische maatregel noodzakelijk om te voorkomen dat door asociaal gedrag de buurt onleefbaar wordt, namelijk de sluiting van de woning op grond van art. 174a Gemeentewet.<sup>12</sup> Uit de parlementaire geschiedenis van dit in 1997 tot stand gekomen dwangmiddel (dat bedoeld was tegen overlast vanuit drugspannen), blijkt dat er sprake moet zijn van een ernstige aantasting van de veiligheid én gezondheid van

de omwonenden, alvorens de burgemeester een woning kan sluiten. De wet zelf zegt dat niet zo duidelijk, maar deze interpretatie is uitdrukkelijk 'afgedwongen' in het parlement en op verzoek van de Eerste Kamer in de vorm van een circulaire aan alle burgemeesters meegedeeld.<sup>13</sup> Met name de senaat vreesde dat er zonder deze uitleg van het wetsartikel te lichtvaardige inbreuken zouden kunnen plaatsvinden op het huisrecht.

Ruim tien jaar later blijkt dat deze vrees ook terecht is. De felle discussie in het parlement kennen slechts weinigen en de circulaire van 1997 leidt een veilig maar verborgen bestaan in de gemeentelijke archieven. Zo worden in sommige gemeenten overlastveroorzakers uit hun woningen gezet zonder dat er sprake is van een ernstige aantasting van de veiligheid en gezondheid van omwonenden.<sup>14</sup> Ook de rechter blijkt niet altijd kritisch te toetsen aan deze criteria.<sup>15</sup> Het kan best zijn dat het criterium voor woningsluiting inmiddels aan herijking toe is, in die zin dat zeer ernstige en structurele overlast óók tot uitzetting moet kunnen leiden indien de bescherming van het woon- en leefklimaat daartoe noodzaakt. Maar daar zal dan wel de landelijke wetgever over moeten besluiten en niet de burgemeester in incidentele gevallen.

### Papieren recht

Aantasting van het woongenot is voor degenen die er mee te maken hebben een bron van onbeschrij-

felijke en langdurige ellende. Asociaal gedrag van slechts enkele bewoners kan er toe leiden dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de omwonenden slechts een papier recht is. Van oudsher heeft het lokaal bestuur al de taak om tegen overlast en verloedering op te treden als onderdeel van de klassieke zorg voor de behartiging van de gemeentelijke huishouding. Deze taak volgt nu ook uit jurisprudentie van het mensenrechtenhof in Straatsburg. Dat leest in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens een verplichting voor de overheid om maatregelen nemen die er toe leiden dat fundamentele rechten (zoals het recht op privacy) niet alleen op papier, maar ook in de praktijk betekenis hebben. Voor het gemeentebestuur betekent dat belangen afwegen: russen die van de overlastplegers en die van hun omgeving. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen die in het voordeel van de omwonenden uitpakken. Maar dat betekent nog niet dat elke vorm van overheidsbemoeienis toelaatbaar is. Waar ik voor pleit is dat er allereerst ook op landelijk niveau debat wordt gevoerd over de toelaatbaarheid van het optreden achter de voordeur – en met name over de oneigenlijke dwangmiddelen die nu worden ingezet. Als die al legitimatie verdienen – zelf heb ik daar twijfels over – dan dient er een fatsoenlijke regeling te komen waarin de rechten en plichten van de betrokkenen duidelijk zijn vastgelegd.

**Jon Schilder** is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

#### Noten

1. Jon Schilder is sinds 1 mei 2008 hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Daarvoor was hij hoofd constitutionele zaken bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
2. [http://www.volkskrant.nl/binnenland/article1077799.ece/Gouda\\_komt\\_met\\_hard\\_anti-aso-beleid](http://www.volkskrant.nl/binnenland/article1077799.ece/Gouda_komt_met_hard_anti-aso-beleid).
3. Zie bijvoorbeeld de verschillende reacties weergegeven in [http://www.nrc.nl/binnenland/article2026407.ece/Achter\\_voordeur\\_ingrijpen\\_blijft\\_taboe](http://www.nrc.nl/binnenland/article2026407.ece/Achter_voordeur_ingrijpen_blijft_taboe).
4. Zie <http://www.rotterdamveilig.nl/Media/pdf/Brochure%20VIG.pdf>.
5. Eefke Cornelissen, Taco Brandsen, Handreiking 'Achter de voordeur', *Een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke 'Achter de Voordeur'-projecten*, (publicatie uit het SEV-programma: Keer de verloedering!), Rotterdam, 2007, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting: [www.sev.nl](http://www.sev.nl).
6. Deze bewering kan ik niet staven met empirisch bewijs, maar alleen aan de hand van gesprekken die ik voerde met ambtenaren van verschillende gemeenten. Dat er evenwel verschillend wordt gedacht over de 'achter de voordeuraanpak', blijkt ook wel uit de eerder genoemde Handreiking Achter de voordeur van Cornelissen en Brandsen.
7. Aldus de reactie van 2 november 2007 van het college van B&W van Rotterdam op het kritische rapport van de Rotterdamse Ombudsman over de huisbezoeken (<http://www.rotterdam.nl/smartsite2171678.dws>). Zie over het fenomeen van de huisbezoeken: Eefke Cornelissen, Taco Brandsen, Handreiking Achter de voordeur, *Een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke 'Achter de Voordeur'-projecten*, (publicatie uit het SEV-programma: Keer de verloedering!), Rotterdam, 2007, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting: [www.sev.nl](http://www.sev.nl).
8. Baas in eigen huis, *Tja, wij komen eigenlijk voor alles...*, rapport van een ambts-halve onderzoek naar de praktijk van huisbezoeken, Rotterdam 2007 ([www.ombudsman.rotterdam.nl](http://www.ombudsman.rotterdam.nl)).
9. Zie mijn oratie van 29 mei 2009 *De drang tot dwang, over bemoeizorg en bemoeizucht van de lokale overheid*, Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij 2009, (<http://www.rechten.vu.nl/nl/organisatie/bureau/wetenschappelijke-vakgebieden-en-medewerkers/staats-en-bestuursrecht/schilder-a-e.asp>).
10. Zie voor de resultaten van het onderzoek E. Cornelissen e.a., Verbonden met de buurt, *Een evaluatie van de Achter de Voordeuraanpak in Rotterdam-Pendrecht*, (publicatie uit het SEV-programma: Keer de verloedering, 2009), [www.sev.nl](http://www.sev.nl).
11. Ook het kabinet verwacht het nodige van de inzet van gezinsmanagers in Marokkaans-Nederlandse probleemgezinnen zoals blijkt uit de brief 30 januari 2009, Kamerstukken II 2008-2009, 31 268, nr. 13, die evenwel niet als vrijblijvend wordt beschouwd: 'Het is van groot belang dat ouders hulp aanvaarden als daar aanleiding toe is. Doen ze dit niet, dan dient er in het belang van het kind actie te worden ondernomen' (p.14). Over de wettelijke basis wordt in deze brief niet gerept, maar meer duidelijkheid zal er moeten komen als gevolg van de aanvaarding door de Tweede Kamer op 23 april 2009 (Handelingen II, p. 81-6388) van de motie Van Toerenburg waarin het kabinet gevraagd wordt inzicht te verschaffen 'in de precieze bevoegdheden van toekomstige gezinsmanagers' (TK 28684, nr. 220).
12. Dan wel de civielrechtelijke pendant in de vorm van beëindiging van het huurcontract door de verhuurder.
13. Circulaire van het ministerie van BZK van 16 april 1997 (EA97/U884).
14. Zie Overlast en verloedering; *evaluatie wetten Victoria en Victor*, Vrom-inspectie, Ministerie VROM, 2009. Zie ook Kemal Rijken, Grondrechten asociale in het geding, Binnenlands Bestuur, 24 april 2009.
15. Vzgr Rechtbank Groningen 4 maart 2003, AB 2003/181, m.nt. J.G. Brouwer. In deze uitspraak ging het over een burenruzie (zie hierover A.M.F. Loof-Donker, art. 174a Gemeentewet en burenruzie, NJCM-Bulletin 2003, p. 601-608). Zie verder Vzgr. Rechtbank Breda 5 juni 2008, LJN: BC7237. In deze laatste uitspraak lijkt de Bredase rechter geen rekening te houden met de parlementaire geschiedenis. De veiligheid en gezondheid van de omwonenden bij de uitzetting van een Roma-familie waren niet in het geding.